LE POINT EN RECHERCHE

Juin 2002 Série socio-économique Numéro 106

ÉVALUATION DES MESURES FISCALES APPLICABLES À L'HABITATION

Introduction

Le présent projet de recherche porte sur l'analyse et l'évaluation des mesures fiscales applicables à l'habitation qui, selon les intervenants du secteur, sont inappropriées et imposent des contraintes qui nuisent au fonctionnement efficace du marché.

Le rapport comprend une évaluation des mesures liées à l'impôt sur le revenu et à la taxe sur les produits et services (TPS) en fonction de quatre principes de la fiscalité : l'efficacité, l'efficience, l'équité et l'abordabilité. Ces principes reposent sur les attributs suivants : la simplicité, la neutralité, la flexibilité, la certitude et la prévisibilité, la sensibilisation et l'assentiment des contribuables, la faiblesse des coûts d'observation et d'administration, l'intégration, l'harmonisation internationale, l'objectivité, les mesures réparatoires par suite de problèmes transitoires et la transparence. Il contient également une évaluation des mesures fiscales applicables à l'habitation, fondée sur ces principes et ces attributs.

Un schéma a été élaboré aux fins de l'analyse des mesures fiscales applicables à l'habitation pour expliquer les aspects techniques de chacune de ces mesures, pour exposer les motifs et les répercussions de celles-ci, et pour déterminer à quel point les principes fiscaux applicables sont respectés.

Les mesures fiscales abordées dans le présent rapport sont les suivantes :

Impôt sur le revenu

a) élimination de la déduction accordée aux petites entreprises (DPE) pour les entreprises de placement désignées;

b) règles concernant les anciens biens d'entreprise;

c) obligation d'inclure les biens locatifs dont le coût en capital est d'au moins 50 000 $ dans une catégorie distincte aux fins de la déduction pour amortissement (DPA);

d) plafond de la DPA s'appliquant aux biens locatifs;

e) plafond de déductibilité à l'égard de certains coûts accessoires engagés lors de la construction, de la rénovation ou de la transformation d'un bien locatif;

f) règles concernant la capitalisation obligatoire des intérêts et des impôts fonciers relatifs à des terrains vacants.

Taxe sur les produits et services

a) modalités du remboursement de la TPS pour les habitations neuves et les logements locatifs neufs;

b) définition du terme « rénovation majeure » d'un bien locatif.

Mesures fiscales applicables à l'habitation

Déduction accordée aux petites entreprises (DPE) — La DPE permet de réduire, de 28 % à 12 %, le taux effectif d'imposition des sociétés sur la première tranche de 200 000 $ du revenu provenant d'une entreprise exploitée activement qui est une société privée sous contrôle canadien. Cet avantage fiscal n'est offert qu'aux entreprises actives.

Le ministère des Finances fait une distinction entre le revenu tiré d'un bien locatif (revenu hors exploitation) et celui tiré d'une entreprise (revenu provenant d'une entreprise exploitée activement). La DPE ne s'applique pas au revenu de biens et ne peut pas être réclamée par une entreprise de placement désignée. De fait, le revenu gagné par une entreprise qui génère un revenu de location n'est pas admissible à la DPE, sauf si l'entreprise compte plus de cinq employés à temps plein tout au long de l'exercice.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

62786

Le fait de refuser cet avantage fiscal aux entreprises de placement désignées est conforme à la politique du ministère des Finances de ne pas accorder d'avantages concernant le revenu hors exploitation et, par conséquent, à l'objectif de la DPE et à la politique gouvernementale sur le revenu de biens. La DPE respecte tous les principes fiscaux applicables aux entreprises autres que celles de placement désignées.

Échanges de biens — Les règles concernant les anciens biens d'entreprise permettent à un contribuable (particulier ou entreprise) de reporter un gain en capital ou la récupération de l'amortissement suivant la disposition d'un bien utilisé pour exploiter une entreprise, pourvu que le bien de remplacement soit a) acquis dans l'année suivant la fin de l'année d'imposition pendant laquelle la disposition survient, b) utilisé à des fins identiques ou semblables à celles de l'ancien bien, et c) utilisé pour exercer des activités identiques ou semblables à celles de l'ancien bien.

De fait, le gain en capital ou la récupération de l'amortissement sur l'ancien bien est déduit du coût en capital du bien de remplacement. Au lieu de présenter le gain en capital ou la récupération de l'amortissement au cours de l'année de la disposition, les montants futurs au titre de la DPA sont réduits durant la vie du nouveau bien. Cette mesure vise à permettre aux entreprises de se réinstaller sans subir de conséquences fiscales immédiates. Cet avantage fiscal n'est pas accordé aux anciens biens locatifs.

Les principes de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité sont largement respectés. En revanche, le principe de l'abordabilité ne l'est qu'en partie dans le cas des propriétaires de biens locatifs qui souhaitent acquérir un bien locatif plus important. En fait, les fonds disponibles aux fins de réinvestissement sont moins importants ou le prix de vente du logement doit être plus élevé afin de générer la même somme après impôts que dans le cas d'un propriétaire de biens d'entreprise.

Inclusion dans une catégorie distincte — Chaque bien locatif dont le coût en capital est d'au moins 50 000 $ et qui serait normalement compris dans la catégorie 1 ou 3 doit être inclus dans une catégorie distincte [paragraphe 1101(1ac) du *Règlement de l'impôt sur le revenu*]. Puisque le bien locatif est le seul de sa catégorie, la disposition du bien peut éventuellement entraîner la constatation d'un gain en capital et la récupération immédiate de la DPA réclamée antérieurement, qui doit alors être imputée au revenu au cours de l'année de la disposition.

La règle de l'inclusion dans une catégorie distincte a été formulée dans le but de préserver l'intégrité du régime fiscal, pour empêcher les particuliers fortunés d'éviter la récupération de l'amortissement en réinvestissant dans de nouveaux biens.

Les principes de l'efficacité, de l'équité et de l'abordabilité sont largement respectés. En revanche, le principe de l'efficience, qui est de deuxième ordre, ne l'est qu'en partie étant donné que les conséquences fiscales de la disposition d'un bien locatif, inclus obligatoirement dans une catégorie distincte, ne sont généralement ni certaines ni prévisibles et que le seuil de 50 000 $ n'est pas réaliste de nos jours, puisque de nombreux contribuables, qui ne peuvent pas être considérés comme étant très à l'aise, sont désormais assujettis à cette disposition.

Restriction sur l'établissement d'une perte par le biais de la DPA — Les paragraphes 1100(11) à (14.2) du *Règlement de l'impôt sur le revenu* limitent le montant de la DPA pouvant servir à réduire le revenu de location au montant du revenu de caisse lorsque le bien locatif sert principalement (c.-à-d. à plus de 50 %) pour produire un revenu brut qui constitue un loyer. La restriction sur l'établissement d'une perte s'applique à tous les biens d'un contribuable sur une base globale plutôt qu'individuelle.

De fait, le propriétaire d'un bien locatif ne peut ni créer ni accroître une perte par le biais de la DPA. La règle ne s'applique pas aux sociétés exploitant une entreprise principale. Par conséquent, la règle concerne essentiellement les particuliers, étant donné qu'un grand nombre des entreprises exerçant des activités de location constituent des sociétés exploitant une entreprise principale.

La restriction relative à la DPA et l'inclusion dans une catégorie distincte ont été adoptées pour empêcher les contribuables à revenu élevé de mettre des revenus à l'abri de l'impôt en déduisant des pertes de location par le biais de la DPA. La restriction sur l'établissement d'une perte par le biais de la DPA respecte largement les principes de l'efficacité, de l'efficience, de l'équité et de l'abordabilité.

Capitalisation des coûts accessoires — En vertu du paragraphe 18(3.1), il n'est pas permis de déduire dans l'immédiat certains coûts dits accessoires qui sont attribuables à la construction, à la rénovation ou à la transformation d'un bâtiment ou qui sont liés à la propriété d'un bien-fonds sous-jacent et contigu au bâtiment construit, rénové ou transformé. Ces coûts doivent être capitalisés, c.-à-d. ajoutés au coût en capital du bâtiment.

Cette disposition a pour effet de répartir la déduction des coûts accessoires pendant la durée utile du bâtiment, par le biais de la DPA annuelle. Cette restriction touche également tous les contribuables. Aucune exception n'est prévue à l'égard des sociétés exploitant une entreprise principale.

La capitalisation des coûts accessoires a été mise en œuvre en vue d'améliorer l'équité du régime fiscal et de générer des revenus. Les principes de l'efficacité et de l'équité sont largement respectés. Le principe de l'efficience ne l'est pas en raison de la complexité de cette règle dans des situations précises et des coûts d'observation élevés qui sont liés à cette mesure. Enfin, le principe de l'abordabilité n'est respecté qu'en partie à cause de la réduction des fonds disponibles aux fins de réinvestissement par le propriétaire du bien locatif.

Capitalisation des intérêts et des impôts fonciers — Conformément à la règle générale énoncée au paragraphe 18(2), les intérêts liés à l'acquisition de terrains vacants et les impôts fonciers s'appliquant à ces derniers ne sont pas déductibles dans l'année où ils sont engagés. Cette disposition concerne essentiellement les contribuables qui possèdent des terrains vacants ne servant pas encore à produire un revenu (par exemple, les terrains acquis en vue d'une expansion), dont les activités se rapportent à la revente et à l'aménagement de terrains vacants ou qui détiennent des terrains à des fins spéculatives.

Cette mesure fiscale a été élaborée principalement pour pénaliser les contribuables détenant des terrains hors marché et pour encourager les promoteurs à aménager leurs terrains inutilisés.

Les principes de l'efficacité et de l'équité sont largement respectés. En revanche, le principe de l'efficience, qui est de deuxième ordre, n'est respecté qu'en partie en raison des problèmes d'interprétation soulevés par le libellé de la mesure et, par conséquent, des coûts supplémentaires élevés pour se conformer à cette mesure. Le principe de l'abordabilité n'est, lui aussi, que partiellement respecté, compte tenu de la réduction des rentrées de fonds et de la liquidité générale du promoteur découlant de la capitalisation obligatoire des intérêts et des impôts fonciers.

Remboursement de la TPS — Les acheteurs d'un logement neuf ou rénové en grande partie ont droit à un remboursement égal à 36 % de la TPS payée sur le logement. La TPS est remboursée intégralement à tout acheteur d'un logement neuf ou rénové en grande partie dont le prix est d'au plus 350 000 $ avant la TPS. Le remboursement est moins élevé lorsque le prix se situe entre 350 000 $ et 450 000 $. Il existe un programme de remboursement semblable pour les logements locatifs neufs ou rénovés en grande partie.

Le remboursement de la TPS a été mis en place pour assurer la disponibilité de logements abordables au Canada et un traitement équitable entre la propriété et la location ainsi qu'entre la construction et la rénovation majeure.

Les principes de l'efficacité, de l'équité et de l'abordabilité sont largement respectés. Le principe de l'efficience ne l'est qu'en partie, en raison de la complexité de la mesure et des coûts accrus d'observation et d'administration qui en découlent.

Principes fiscaux

Chaque principe et ses attributs sous-jacents sont classés comme des préoccupations de premier, de deuxième ou de troisième ordre, en fonction de la valeur monétaire ou du coût d'observation pour le secteur de l'habitation. Les préoccupations de premier ordre concernent la plupart des mesures fiscales ou sont d'une grande importance pour le sous-ensemble du régime fiscal évalué (soit le secteur de l'habitation dans le présent rapport). Les mesures fiscales jugées défaillantes nécessitent une intervention immédiate du législateur. Les préoccupations de deuxième ordre sont relativement moins importantes pour le sous-ensemble. Les mesures fiscales jugées défaillantes requièrent une intervention du législateur, mais pas nécessairement aussi rapidement que dans le cas des mesures liées aux préoccupations de premier ordre. Les préoccupations de troisième ordre sont importantes pour certains éléments du régime fiscal, mais le sont relativement peu pour le sous-ensemble évalué. Aucune intervention du législateur n'est nécessaire, même si des mesures sont jugées défaillantes, étant donné que le principe ne s'applique pas au sous-ensemble analysé ou que son importance ne justifie pas une intervention immédiate.

Efficacité

Le critère d'efficacité essentiel est le suivant : la mesure permet-elle d'atteindre l'objectif énoncé? Une mesure fiscale est jugée efficace si elle permet de réaliser l'objectif législatif. Par conséquent, l'efficacité se rapporte à la réalisation des objectifs à court et à long terme de gestion économique, internationaux, de redistribution du revenu, de politique sociale ainsi que culturels ou nationalistes.

Efficience
L'efficience concerne la simplicité, la certitude, la prévisibilité, la compréhension, la souplesse, la facilité d'observation et d'administration, l'objectivité et la transparence d'une mesure fiscale.

Équité
L'équité fait référence au niveau inhérent d'impartialité et d'égalité de la mesure. Ce principe est lié à la cohérence, à la neutralité et à l'intégration d'une mesure fiscale.

Abordabilité
Ce principe se rapporte principalement à l'augmentation du fardeau fiscal d'un contribuable découlant d'une législation discriminatoire. Un aspect essentiel de cette mesure fiscale est la capacité de payer du contribuable.

Évaluation des mesures fiscales

Le tableau suivant résume l'évaluation des mesures fiscales en fonction des principes fiscaux. Il indique, pour les mesures énoncées, à quel degré chaque principe est respecté (c.-à-d. respecté, respecté en partie ou non respecté).

Tableau 1 : Sommaire de l'évaluation des mesures fiscales

Mesure	Efficacité	Efficience	Équité	Abordabilité
Déduction accordée aux petites entreprises	Respecté	Respecté	Respecté	Respecté
Échanges de biens	Respecté	Respecté	Respecté	Respecté en partie
Inclusion dans une catégorie distincte	Respecté	Respecté en partie	Respecté	Respecté
Restriction sur l'établissement d'une perte par le biais de la DPA	Respecté	Respecté	Respecté	Respecté
Capitalisation des coûts accessoires	Respecté	Non respecté	Respecté	Respecté en partie
Capitalisation des intérêts et des impôts fonciers	Respecté	Respecté en partie	Respecté	Respecté en partie
Remboursement de la TPS	Respecté	Respecté en partie	Respecté	Respecté

Efficacité
Toutes les mesures ont été jugées efficaces puisqu'elles ont permis d'atteindre l'objectif législatif visé, à savoir que, conformément au libellé de la disposition, le seul résultat obtenu est celui prévu par la législation.

Efficience
Le principe de l'efficience, qui est de deuxième ordre, n'a pas été respecté par la capitalisation des coûts accessoires et ne l'a été qu'en partie par l'inclusion dans une catégorie distincte, par la capitalisation des intérêts et des impôts fonciers et par le remboursement de TPS. Toutefois, les lacunes relevées à l'égard de la capitalisation des coûts accessoires, de la capitalisation des intérêts et des impôts fonciers et du remboursement de la TPS se rapportent à des problèmes d'interprétation (et aux coûts d'observation accrus qui en découlent) liés au libellé des mesures. L'inclusion dans une catégorie distincte est jugée défaillante parce que le seuil de 50 000 $ n'est pas assez souple et qu'il n'a pas été augmenté depuis 1972. Au départ, ce seuil devait empêcher les contribuables fortunés de reporter indéfiniment la récupération de l'amortissement. De nombreux contribuables, qui ne peuvent pas être considérés comme étant très à l'aise, sont désormais assujettis à cette disposition.

Équité
Toutes les mesures fiscales mentionnées dans le présent rapport respectent le principe de l'équité, qui est de premier ordre. La question centrale à débattre consiste à déterminer si les activités de location sont semblables à des activités commerciales. Les intervenants du secteur locatif sont d'avis que c'est le cas et ils ont fait des pressions pour obtenir des avantages fiscaux semblables à ceux accordés aux entreprises.

Abordabilité
Le principe de l'abordabilité, qui est de premier ordre, n'est respecté qu'en partie par les échanges de biens, la capitalisation des coûts accessoires et la capitalisation des intérêts et des impôts fonciers sur les terrains vacants. En revanche, il ne faut pas en conclure que ces mesures nuisent à la capacité du contribuable de payer les impôts qui en découlent, mais a) le fait d'empêcher le report de la récupération de l'amortissement ou de la constatation d'un gain en capital sur la disposition d'un bien locatif réduit les fonds disponibles aux fins de réinvestissement, et b) ces trois mesures diminuent généralement les rentrées de fonds du propriétaire du bien locatif.

Conclusion

Compte tenu de l'évaluation des principes, toutes les mesures fiscales en vigueur respectent largement les principes de l'efficacité et de l'équité. Certaines lacunes ont été relevées en ce qui concerne le principe de l'efficience. Plusieurs mesures ne respectent qu'en partie le principe de l'abordabilité, principalement parce qu'elles ont pour effet de réduire les fonds disponibles aux fins de réinvestissement par le propriétaire du bien locatif.

Directeur de projet : Eric Tsang

Rapport de recherche : Évaluation des mesures fiscales applicables à l'habitation, mai 2002

Consultant de recherche : F. Barry Gorman
F. B. Gorman & Associates Limited

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.